

# Milieustrafrecht

Citation for published version (APA):

Faure, M. G. (2003). Milieustrafrecht. *Delikt en Delinkwent*, 322-329.

## Document status and date:

Published: 01/01/2003

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

waarop de beslissing op het eerste beroepsschrift is gemotiveerd, acht de Nationale ombudsman het aannemelijk dat de OvJ pas na de ontvangst van het tweede beroepsschrift het nodige onderzoek heeft doen instellen naar hetgeen verzoeker reeds in zijn eerste verzoekschrift naar voren heeft gebracht.' Voor de behandeling door die kantonrechter trok de officier van justitie alsnog zijn beslissing en vernietigde de aan de verzoeker opgelegde sanctie. Dit is vast een incidentele onzorgvuldigheid.

Y. Buruma, P. Mevis

## 65 Milieustrafrecht

### Milieustrafrecht; enkele recente ontwikkelingen

#### 1. Inleiding

Onze beschouwingen over nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het milieustrafrecht van het laatste half jaar behelzen dit keer de bespreking van het artikel van mr. Tubbing in *Milieu & Recht* en enkele uitspraken.

#### 2. Literatuur

In *Milieu & Recht* schreef mr. Tubbing, officier van justitie te 's-Hertogenbosch een artikel over 'De strafrechtelijke handhaving van niet onherroepelijke milieuvergunningen: een hiaat?' (2004, p. 281-284). Zij plaatst artikel dit in het kader van de inmiddels vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (bijvoorbeeld *HR* 17

juni 2003; zie ook onze bijdrage in *D&D* 2002, p. 304-307 en *D&D* 2003, p. 910-912).

Specifiek gaat zij in op de situatie dat een milieuvergunning is verleend en rechtskracht heeft, maar nog niet onherroepelijk is omdat beroep is ingesteld tegen de vergunning bij de Afdeling bestuursrecht-spraak Raad van State (ABRvS). De inrichtinghouder dient conform de verleende vergunning te handelen en kan worden vervolgd wegens handelen in strijd met de voorschriften verbonden aan de vergunning. Tubbing beschrijft drie mogelijkheden die zich voor kunnen doen op de dag van de zitting, en geeft voor iedere situatie oplossingen bezien vanuit het openbaar ministerie. Indien de beschreven oplossingen geen uitkomst (meer) bieden, dient volgens Tubbing de wetgever in te grijpen.

(1) De ABRvS heeft nog niet beslist in de beroepsprocedure. Mogelijke oplossing is de zaak aanhouden totdat de ABRvS heeft beslist of de zaak afdoen.

(2) De ABRvS heeft wel beslist en heeft het beroep ongegrond verklaard. Geen probleem bij het afdoen van de zaak.

(3) De ABRvS heeft wel beslist en heeft het beroep (gedeeltelijk) gegrond verklaard. Mogelijke oplossingen zijn ten eerste de zaak snel voor de strafrechter brengen voor dat de bestuursrechter heeft beslist, zodat deze situatie zich niet voor doet. Deze optie reserveert zij vooral voor kwaadwillende verdachten

en het risico van vernietiging gering is. Ten tweede ziet zij de mogelijkheid het bestuur te verzoeken om in de bestuursrechtelijke procedure de rechter te vragen art. 8:72 lid 3 Awb toe te passen. De rechtsgevolgen van een vernietigd besluit kunnen (deels) in stand blijven indien de rechter dat bepaald. Als derde oplossing beschrijft zij het opnemen van een subsidiaire tenlastelegging handelen in strijd met de oude vergunning of handelen zonder vergunning. Zij merkt op dat dit mogelijk afstuit op artikel 1 Sr of op een beroep op avas.

### 3. Jurisprudentie; Gemeentelijke verordening, bevoegde rechter?

In een gemeentelijke verordening – in casu Dordrecht – is een artikel opgenomen dat luidt ‘Het is verboden de in het eerste lid bedoelde afvalstoffen op andere dan de krachtens dat lid vastgestelde dagen en tijden over te dragen of ter inzameling aan te bieden aan de inzameldienst.’ Een verdachte werd vervolgd omdat hij zijn vuilniszak op de verkeerde dag had buitengezet. Dergelijke bepalingen komen vaker voor in gemeentelijke verordeningen. Vraag is wie bij vervolging de bevoegde rechter is.

Deze vraag stond centraal bij de Hoge Raad op 9 december 2003, nr. 01026/03 E. Meer specifiek ging het om de vraag of dit artikel uit de verordening is gesteld krachtens het bepaalde in de Wet milieubeheer, dan wel behoort tot de voorschriften die de gemeente krachtens art. 149 Gemeentewet mag uitvaardigen ter regeling van datgene waarin een hoge-

re-regeling niet voorziet. De verordening regelt onder andere het zich ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen en de met de (in de verordening genoemde) activiteiten samenhangende bescherming van het milieu. Niet staat expliciet in de verordening of deze gegrond is op art. 10:10 van de Wm (oud) en/of artikel 147/149 van de Gemeentewet; beide zijn immers mogelijk. Het antwoord op deze vraag is van belang bij het vaststellen welke rechter bevoegd is; de economische kamer van de rechtbank of de kantonrechter.

De rechtbank overwoog dat ten laste is gelegd dat huishoudelijke afvalstoffen zijn aangeboden op een ander tijdstip dan door de gemeente vastgesteld. Na analyse van de toepasselijke regelgeving oordeelt de rechtbank dat de onderhavige regeling van tijden voor het aanbieden van huisvuil grondslag vindt in de verordenende bevoegdheid van de gemeente op basis van de Gemeentewet – en derhalve niet geduid kan worden als economisch delict – en dat kennisneming van het ten laste gelegde feit derhalve behoort tot de bevoegdheid van de kantonrechter. Tegen de uitspraak van de rechtbank is door het openbaar ministerie cassatie ingesteld.

De Hoge Raad overweegt ‘voor wat betreft de ten tijde van het bewezenverklaarde feit van kracht zijnde wetgeving in formele zin:

a) dat de gemeenten ter uitvoering van art. 10:10 (oud) Wet milieubeheer [Wm] een verordening houdende regels inzake het zich ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen dienden vast te stellen en dat in zodanige verordening in ieder geval

ten, vloerbedekking, meubilair, fietsen en tuinafval – hoort bij huishoudens en wordt daar soms zelfs met een zekere regelmaat geproduceerd.

#### 4. Jurisprudentie; Opgewekt vertrouwen (?) bij transacties

Nog steeds wordt er in (milieu)strafzaken met enige regelmaat een beroep gedaan op de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie en nog steeds geldt dat de kans dat dit beroep ook daadwerkelijk slaagt vrij klein is. Hiervan getuigen ook de volgende arresten waarin hierop een beroep wordt gedaan wegens schending van het vertrouwensbeginsel. Zoals bekend kan en mag de verdachte in bepaalde gevallen gerechtvaardigde verwachtingen ontleenen aan gepubliceerde richtlijnen (HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119, m.nt. ThWvV en MS (Richtlijnen OM)) of op verstrekte (schriftelijke) mededelingen (HR 19 september 1988, *NJ* 1989, 379 (Parkeerwachter)).

Voor een illegale lozing van gasolie in de haven van Amsterdam bood het openbaar ministerie een transactie aan van f 10 000. Dit aanbod werd afgewezen omdat verdachte meende dat het voorstel niet in overeenstemming was met het door het openbaar ministerie gehanteerde vervolgingsbeleid zoals vastgelegd in de toenmalige Tarieflijst Economische Delicten. In die Tarieflijst, die was gepubliceerd in de editie van Schuurman & Jordens en als zodanig bij verdachte bekend was, werd uitgegaan van een transactiebedrag van f 30. Het bedrijf stelde dat de tarieflijst behoorlijk be-

kend was gemaakt en het openbaar ministerie door het aanbieden van de transactie het vertrouwensbeginsel had geschonden en derhalve niet-ontvankelijk diende te worden verklaard. De Rechtbank Amsterdam deelde deze mening niet en stelde dat de tarieflijst niet op de juiste wijze bekend was gemaakt; hij was namelijk niet in de Staatscourant of een andere overheidspublicatie, met medeweten van de overheid, gepubliceerd.

In HR 6 juli 2004, nr. 02466/03 E gaat het om een transactieaanbod van het openbaar ministerie die niet overeenkomt met de Richtlijn strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten gebaseerd op het Transactiebesluit milieudelicten. Het transactiebedrag van € 11 000 is niet terug te voeren op deze richtlijn die in de Staatscourant is gepubliceerd. Volgens de richtlijn zou voor het betreffende feit een transactie worden aangeboden van € 432. Door het transactieaanbod van € 11 000 is volgens de verdediging sprake van een schending van het vertrouwensbeginsel en dient het openbaar ministerie niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Het hof verwerpt het verweer en overweegt daarbij dat er een transactie is aangeboden, maar dat verdachte deze niet heeft betaald. Weliswaar is het bedrag van de aangeboden transactie, zoals de advocaat-generaal ook stelt, hoog, maar een rekenfout of een verkeerde toepassing van een tarief leidt op zichzelf niet tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie. Voorts is niet gesteld noch gebleken dat verdachte

wel zou hebben voldaan aan het transactieaanbod, als het lagere bedrag zou zijn aangeboden.

De Hoge Raad laat de beslissing van het hof in stand. Daarbij oordeelt de Hoge Raad dat verdachte is uitgegaan van de onjuiste veronderstelling dat de richtlijn strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten gebaseerd op het Transactiebesluit milieudelicten, van toepassing is. In casu staat art. 2 van het Transactiebesluit milieudelicten het bestuurlijk transigeren niet toe. Het Transactiebesluit milieudelicten en de genoemde richtlijn, waarop de verdediging zich beroept, missen derhalve toepassing, zodat het hof het verweer terecht heeft verworpen.

In het Transactiebesluit milieudelicten wordt voor eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het gebied van het milieu in bepaalde delen van Nederland een strafrechtelijke transactiebevoegdheid aan het bestuur gegeven. Het aanbieden van een strafrechtelijke transactie maakt het immers voor het bestuur mogelijk snel en slagvaardig tegen overtreders van bepaalde milieuregels op te treden. In casu was de aangeboden transactie echter niet door een bestuursorgaan als bedoeld in het Transactiebesluit milieudelicten aangeboden, maar door het openbaar ministerie. Dit lijkt, gelet op de tekst van het arrest mede een gevolg van het feit dat het betreffende delict niet in Rotterdam maar elders was gepleegd. Wat er ook van zij, één en ander had tot gevolg dat het Transactiebesluit waar de steller van het middel zijn

betoog op had gebaseerd niet van toepassing was. In dat geval geldt voor het openbaar ministerie een heel andere transactie- c.q. vervolgingsrichtlijn, in casu namelijk de Tarieflijst Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995 (het zogenaamde CFK-besluit). Op basis van die richtlijn had het openbaar ministerie een transactie mogen aanbieden van maximaal € 250 000. In de onderhavige casus koos het openbaar ministerie ervoor om een transactie aan te bieden van € 11 000 derhalve ruim beneden het mogelijk maximum. Het vertrouwen van verdachte was aldus gebaseerd op de verkeerde richtlijn en derhalve niet gerechtvaardigd. Overigens is het ook niet zo dat het openbaar ministerie met handen en voeten gebonden is aan dat wat in de richtlijnen staat. Het openbaar ministerie mag hiervan afwijken en het maakt de Hoge Raad daarbij niet uit of er wordt afgeweken ten gunste of ten nadele van verdachte, zolang er maar aanleiding bestaat tot afwijking en dit uitdrukkelijk gemotiveerd wordt, vgl. HR 5 maart 1991, NJ 1991, 694, m.nt. C.

### **5. Jurisprudentie; Opgewekt vertrouwen (?) bij informatie niet afkomstig van het openbaar ministerie**

In HR 20 januari 2004, nr. 01720/03 is verdachte in eerste aanleg veroordeeld en in appél vrijgesproken. Hiertegen is door de advocaat-generaal cassatie ingesteld, waarna de Hoge Raad de zaak heeft terugverwezen. Daar gaat het fout. In de kennisgeving ex art. 444 lid 2 Sv wordt het dictum van de Hoge Raad foutief meegedeeld aan verdachte.

In de kennisgeving staat dat de Hoge Raad het cassatieberoep zou hebben verworpen. Verdachte stelt dat het gevolg daarvan is dat het openbaar ministerie bij verdere vervolging niet ontvankelijk dient te worden verklaard omdat hij op grond van deze kennisgeving er gerechtvaardigd op kon en mocht vertrouwen dat hiermee niet alleen de cassatieprocedure was afgerond, doch tevens dat daarmee het door het Hof gewezen arrest – waarbij de verdachte werd vrijgesproken – onherroepelijk was geworden. Verdachte stelt dat hij er derhalve op kon en mocht rekenen dat hij ter zake van die feiten niet meer in rechte zou worden betrokken. Het Hof Den Haag volgt de redenering van verdachte en verklaart het openbaar ministerie niet-ontvankelijk. Hiertegen wordt door het openbaar ministerie wederom cassatie ingesteld. Dit cassatieberoep wordt door de Hoge Raad gehonoreerd, aangezien aan een door het parket bij de Hoge Raad verzonden kennisgeving als bedoeld in art. 444 lid 2 Sv over de afloop van de cassatieprocedure, waarin het door de Hoge Raad gegeven dictum onjuist wordt weergegeven, door verdachte niet het gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat het openbaar ministerie hem niet verder zal vervolgen. Het andersluidende oordeel van het hof is derhalve onjuist. Er volgt wederom een terugverwijzing.

Hoewel deze casus op het eerste gezicht weinig rechtstreekse milieurechtelijke relevantie lijkt te hebben, is deze toch vermeldenswaard vanwege het feit dat het gaat om toezeggingen die zijn gedaan door perso-

nen of organen niet zijnde het openbaar ministerie zelf. Juist in het milieurecht is dit aspect van belang omdat op dat rechtsterrein diverse, voornamelijk bestuursorganen een taak vervullen. De vraag of het openbaar ministerie aan de toezegging gebonden is, is mede afhankelijk van de persoon door wie de toezegging is gedaan. Het openbaar ministerie wordt immers niet door elke toezegging of informatieverschaffing van elke willekeurige persoon of instantie gebonden. In de zogenaamde DSM-beschikking heeft de Hoge Raad beslist dat het openbaar ministerie uitsluitend gebonden is aan toezeggingen die zijn gedaan door voor het vervolgingsbeleid verantwoordelijke organen. Dat wordt in onderhavig arrest wederom bevestigd.

## 6. Jurisprudentie; Normadressaat en de uitleg van vergunningen

In HR 9 maart 2004, nr. 00567/03 E is er op het terrein van verdachte, de luchthaven Schiphol, een lading explosieven aangetroffen die zich niet op dat platform mocht bevinden gelast op de geldende vergunningen. Schiphol werd vervolgens verweten dat hij door het aanwezig zijn van die explosieven, de aan hem op grond van de Wet milieubeheer verleende vergunning werd geschonden. Meer specifiek werd Schiphol verweten dat was gehandeld in strijd met voorschrift 9.3.1. inhoudende dat tussenopslag van gevaarlijke stoffen voor of afkomstig van luchttransport uitsluitend is toegestaan in de vrachtverzamelgebouwen. Schiphol stelt zich allereerst op het standpunt dat de verweten gedra-

ging niet onder de reikwijdte van de vergunning valt. De Hoge Raad oordeelt hierover dat de uitleg van vergunningen van feitelijke aard is en deswege in cassatie niet kan worden beoordeeld, maar dat de overwegingen van het hof ten aanzien van de uitleg niet onbegrijpelijk zijn. Immers, het doet er voor de strafbaarheid van verdachte niet toe of een ander dan verdachte, voor wiens activiteiten verdachte geen verantwoordelijkheid draagt, of over wiens activiteiten verdachte geen zeggenschap heeft, die stoffen op het desbetreffende platform heeft gebracht en, dat het er dan op aankomt of de verdachte directe zeggenschap en verantwoordelijkheid heeft voor het (laten) weghalen van de op het platform, in strijd met dit vergunningsvoorschrift, aanwezige gevaarlijke stoffen. Aangezien verdachte als normadressaat van de vergunning geldt had hij het in zijn macht om deze stoffen te (doen) verwijderen. Vaststaat dat de platforms vallen onder directe zeggenschap van de Schiphol. Derhalve is Schiphol normadressaat van het betreffende vergunningvoorschrift en dient hij ervoor te zorgen dat op het platform geen explosieven, zijnde gevaarlijke stoffen, aanwezig zijn zoals de vergunning vereist. Toen de zogenaamde *airside-operations officer* de betreffende lading explosieven aantrof op het platform hadden er direct maatregelen moeten worden genomen om de explosieven te verwijderen.

Het standpunt dat de uitleg van vergunningen van feitelijke aard is, wordt al langer door de Hoge Raad gebezigd. In de literatuur is al eerder

nadrukkelijk gesteld dat juist gelet op de systematiek van het milieustrafrecht niet goed kan worden volgehouden dat de uitleg van vergunningvoorschriften van feitelijke aard is. Immers, de materiële norm van het verbod om vergunningvoorschriften te overtreden staat in het betreffende voorschrift. De vraag naar de interpretatie van het betreffende voorschrift is de rechtsvraag waar een zaak om kan draaien. Deze wordt niet beantwoord door de Hoge Raad. Daardoor is het risico van interpretatieverschillen tussen vaker voorkomende voorschriften niet ondenkbeeldig.

Voorts heeft Schiphol opgeworpen dat de norm niet helder is en dat daar waar de norm niet helder is er geen strafrechtelijke sanctie dient te staan op vermeende schending van die onduidelijke norm. Ook met dit verweer maakt de Hoge Raad korte metten door te overwegen dat verschoonbare rechtsdwaling niet kan worden aangenomen op de enkele grond dat de verdachte meent dat de norm niet helder is.

## 7. Jurisprudentie; Feitelijk leidinggeven

In HR 24 augustus 2004, nr. 02801/03 E is verdachte door het hof veroordeeld wegens feitelijk leidinggeven aan overtreding van art. 37 en 96 van de Gezondheids- en welzijns-wet voor dieren. In cassatie wordt deze uitspraak vernietigd omdat uit de gebezigde bewijsmiddelen niet kan worden afgeleid dat de verdachte feitelijk leiding heeft gegeven aan de bewezenverklaarde gedragingen van de in de bewezenverklaring ge-



noemde rechtspersoon. Het hof heeft de bewezenverklaring blijkens het arrest gesteund op het enkele feit dat verdachte geregistreerd staat als bestuurder van de rechtspersoon. Dit is volgens de Hoge Raad op zichzelf onvoldoende voor de vaststelling of sprake is van feitelijk leidinggeven.

*M.G. Faure, I.M. Koopmans en M.J.C. Visser*

## 66 Criminologie

### Onderwijs in de criminologie

In deze rubriek bespreken we doorgaans resultaten van criminologisch onderzoek die relevant zijn voor de strafrechtpraktijk. Dit keer gaan we niet in op een concreet criminologisch onderwerp, maar nemen we de criminoloog zelf als subject. Gezien het gezamenlijk object van criminologie en strafrecht, kan gesteld worden dat criminologen en (strafrecht)juristen tot elkaar veroordeeld zijn. De afhankelijkheid is wellicht het meest evident voor de criminoloog. Onmiskenbaar hebben criminologen echter ook invloed op justitieel beleid en leidt criminologisch onderzoek vaak tot fundamentele discussie, ook in juridische kringen. Waar die criminoloog vandaan komt; op basis waarvan hij zich meent te kunnen bemoeien met vraagstukken op het terrein van criminaliteit en rechtshandhaving, hoopen wij hieronder te verhelderen. Meer in het bijzonder schetsen we een (historisch en actueel) beeld van

de opleiding tot criminoloog. Daarin is het afgelopen jaar nogal wat veranderd: er zijn diverse opleidingen en specialisaties op het terrein van criminologie en veiligheidsbeleid bijgekomen. Waar voorheen een werkgever de keuze had tussen een jurist, bestuurskundige, psycholoog of socioloog, kan hij of zij nu ook kiezen voor een kandidaat die is opgeleid tot 'criminoloog'. In deze rubriek gaan we in op het onderwijs dat zich expliciet afficheert als 'criminologie'. Eerst zullen we een korte terugblik geven van de ontwikkelingen rond het criminologieonderwijs in Nederland. Bijzonder aandachtspunt is de verhouding tot het juridisch onderwijs en het strafrecht. Vervolgens bekijken we het huidig aanbod aan de Nederlandse universiteiten: de studie criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU), de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de Universiteit Leiden (UL), de specialisatie criminologie van de universiteit Utrecht en de vakken en specialisaties criminologie bij de overige universiteiten en het HBO. Tot slot gaan we in op de inhoud van het criminologieonderwijs: de gebruikte literatuur en de gehanteerde onderwijsvormen.

#### *Criminologieonderwijs in Nederland*

De criminologie in Nederland wordt al vanaf de eerste helft van de vorige eeuw serieus beoefend. Het werd als vakgebied gevestigd door het werk van de ook in het buitenland bekende criminoloog Willem Bongers. Toch heeft het tot eind jaren zestig – begin jaren zeventig geduurd voordat er academische opleidingen in de criminologie werden opgericht: aan de Vrije Universiteit Amster-